Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

24 февруари 2022 година*

„Преюдициално запитване — Сближаване на законодателствата — Директива 2014/40/ЕС — Член 23, параграф 3 — Рамкова конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна — Забрана за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица — Система от санкции — Ефективни, пропорционални и възпиращи санкции — Задължение за продавачите на тютюневи изделия да проверяват възрастта на купувача при продажбата на тези изделия — Глоба — Заведение, в което се продават тютюневи изделия — Спиране за петнадесет дни на действието на разрешителното за заведението — Принцип на пропорционалност — Принцип на предпазните мерки“

По дело C-452/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) с акт от 5 август 2020 г., постъпил в Съда на 23 септември 2020 г., в рамките на производство по дело

PJ

срещу

Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Toscana,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев (докладчик), председател на състава, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb и A. Kumin, съдии,

генерален адвокат: M. Szpunar,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за PJ, от A. Celotto, avvocato,

* Език на производството: италиански.

– за италианското правителство, от G. Palmieri, представител, подпомагана от A. Collabolletta, avvocato dello Stato,

– за унгарското правителство, от M. Fehér и G. Koós както и от R. Kissné Berta, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от C. Hödlmayr и A. Spina, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 октомври 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на принципа на пропорционалност, принципа на предпазните мерки, член 5 ДЕС, съображения 8, 21 и 60, член 1 и член 23, параграф 3 от Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО (ОВ L 127, 2014 г., стр. 1 и поправка в ОВ L 150, 2015 г., стр. 24).

2 Запитването е отправено във връзка със спор между PJ и Agenzia delle Dogane e dei Monopoli — Ufficio dei monopoli per la Toscana (Агенция „Митници и монополи“ — митническа служба Тоскана, Италия) (наричана по-нататък „митническата агенция“) и Ministero dell'economia e delle finanze (Министерство на икономиката и финансите, Италия) относно законосъобразността на решение, с което освен имуществена санкция, митническата агенция налага на PJ и административна санкция спиране за петнадесет дни на разрешителното му за заведение, в което се продават тютюневи изделия.

Правна уредба

Международното право

3 Рамковата конвенция на Световната здравна организация (СЗО) за контрол на тютюна, подписана в Женева на 21 май 2003 г. (наричана по-нататък „РККТ“), е одобрена от името на Европейския съюз с Решение 2004/513/ЕО на Съвета от 2 юни 2004 г. (ОВ L 213, 2004 г., стр. 8; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 35, стр. 223). Съгласно преамбюла на РККТ страните по тази рамкова конвенция признават, че „научните доказателства недвусмислено са установили, че употребата на тютюн и излагането на въздействието на тютюневия дим са свързани с многобройни причинявания на смърт, заболяване и увреждане, както и че съществува период от време между излагането на въздействието на тютюневия дим и други форми на употреба на тютюневи изделия и последващото начало на заболявания“.

4 Член 16, параграфи 1 и 6 от РККТ предвижда:

„1. Всяка страна членка ще приеме и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни или други мерки за забрана на продажбите на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, както това е определено от националното законодателство. Тези мерки могат да включват съответно:

a) изискването всички продавачи на тютюневи изделия да поставят ясен и видим надпис в пункта за продажба, че продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица е забранена и в случай на съмнение да изискват от всеки купувач на тютюневи изделия да удостовери по подходящ начин, че е навършил пълнолетие;

b) забраната по всякакъв начин на продажбата на тютюневи изделия, до който клиентът директно има достъп, като например щандове на магазините;

c) забраната на производството и продажбата на сладкарски изделия, закуски, играчки и всякакъв друг вид предмети под формата на тютюневи изделия;

d) увереността, че попадащите под тяхна юрисдикция машини за продажба на тютюневи изделия не са достъпни за малолетни и непълнолетни лица и не насърчават продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица.

[…]

6. Всяка страна членка ще приеме и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни и други мерки, включително санкции, срещу продавачите и разпространителите с цел осигуряване на съответствие с параграфи 1—5 от този член“.

Правото на Съюза

5 Съображения 7, 8, 21, 48 и 60 от Директива 2014/40 гласят:

„(7) Законодателните действия на равнището на Съюза са необходими и за прилагането на [РККТ] от май 2003 г., чиито разпоредби са обвързващи за Съюза и неговите държави членки. Разпоредбите на РККТ относно регулирането на съдържанието на тютюневите изделия, регулирането на разкриването на съдържанието на тютюневите изделия, опаковката и етикетирането на тютюневите изделия, рекламата и незаконната търговия с тютюневи изделия са от особено значение. В рамките на различни конференции страните по РККТ, включително Съюзът и неговите държави членки, приеха с консенсус набор от насоки за прилагане на разпоредбите на РККТ.

(8) В съответствие с член 114, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) като база за законодателните предложения следва да бъде взето високо равнище на защита на здравето, като следва да се вземе под внимание по-специално всяко ново развитие, основаващо се на научни факти. Тютюневите изделия не са обикновени стоки и с оглед на изключително вредните последици от тютюна за човешкото здраве следва да се отдаде голямо значение на защитата на здравето, по-специално за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора.

[…]

(21) В съответствие с целите на настоящата директива, а именно да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на здравето, особено по отношение на младите хора, и съгласно Препоръка 2003/54/ЕО на Съвета [от 2 декември 2002 година за предотвратяване на тютюнопушенето и относно инициативи за подобряване на контрола върху тютюневите изделия (ОВ L 22, 2003 г., стр. 31)], държавите членки следва да бъдат насърчавани да предотвратяват продажбата на тези изделия на деца и юноши, като приемат подходящи мерки за определяне и прилагане на възрастови граници.

[…]

(48) Освен това настоящата директива не хармонизира правилата относно среда без тютюнев дим или относно вътрешните търговски разпоредби, вътрешната реклама или разширяването на марката и върху други категории изделия, нито пък въвежда възрастови граници за електронните цигари или контейнерите за многократно пълнене. Във всички случаи представянето и рекламирането на тези изделия не следва да води до насърчаване на употребата на тютюн, нито да поражда объркване с тютюневите изделия. Държавите членки имат правото да регламентират тези въпроси в рамките на своята юрисдикция и се насърчават да направят това.

[…]

(60) Доколкото целите на настоящата директива, а именно сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия, не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, а поради техния мащаб и въздействие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза, Съюзът може да приеме мерки в съответствие с принципа на субсидиарност, уреден в член 5 от Договора за Европейския съюз. В съответствие с принципа на пропорционалност, уреден в същия член, настоящата директива не надхвърля необходимото за постигане на тези цели“.

6 Член 1 от тази директива гласи:

„Целта на настоящата директива е сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно:

а) съставките и емисиите от тютюневи изделия и свързаните задължения за уведомяване, включително максималното равнище на емисиите от цигарите на катран, никотин и въглероден оксид;

б) някои аспекти на етикетирането и опаковането на тютюневите изделия, включително здравните предупреждения, които трябва да се поставят върху потребителските опаковки на тютюневите изделия и върху всички външни опаковки, както и проследимостта и защитните елементи, които се прилагат спрямо тютюневите изделия, за да се гарантира тяхното съответствие с настоящата директива;

в) забраната за пускане на пазара на тютюн за орална употреба;

г) трансграничните продажби на тютюневи изделия от разстояние;

д) задължението за уведомяване за нови тютюневи изделия;

е) пускането на пазара и етикетирането на определени изделия, които са свързани с тютюневите изделия, а именно — електронните цигари и контейнерите за многократно пълнене и растителните изделия за пушене;

за да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на човешкото здраве, особено на младите хора, и за да се изпълнят задълженията на Съюза съгласно [РККТ]“.

7 Член 23, параграф 3 от споменатата директива гласи:

„Държавите членки установяват правилата относно санкциите, приложими при нарушения на националните разпоредби, приети в съответствие с настоящата директива, и предприемат всички необходими мерки за осигуряване на тяхното прилагане. Предвидените санкции са ефективни, съразмерни и възпиращи. Финансовите административни санкции, които могат да бъдат наложени при извършването на умишлено нарушение, могат да бъдат от такова естество, че да неутрализират търсените с нарушението икономически изгоди“.

Италианското право

8 Член 25, втора алинея от Regio decreto n. 2316 — Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (Кралски указ № 2316, с който се утвърждава единният текст на законите в областта на закрилата и грижите за майчинството и детството) от 24 декември 1934 г. (GURI бр. 47 от 25 февруари 1935 г., стр. 811), заменен с член 24, параграф 3 от Decreto legislativo n. 6 — Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (Законодателен декрет № 6 за транспониране на Директива 2014/40/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за сближаване на законовите, подзаконовите и административните разпоредби на държавите членки относно производството, представянето и продажбата на тютюневи и свързани с тях изделия и за отмяна на Директива 2001/37/ЕО) от 12 януари 2016 г. (GURI бр. 13 от 18 януари 2016 г., стр. 102) (наричан по-нататък „Законодателен декрет № 6/2016“), гласи:

„Който продава тютюневи изделия, електронни цигари или контейнери за многократно пълнене с наличие на никотин или нови тютюневи изделия, е длъжен да изисква от купувача да представи документ за самоличност при покупката, освен ако е очевидно, че последният е пълнолетен.

Който продава или предлага на лица на възраст под 18 години тютюневи изделия или електронни цигари или контейнери за многократно пълнене с наличие на никотин или нови тютюневи изделия, се наказва с административна имуществена санкция в размер от 500 EUR до 3000 EUR и спиране за срок от 15 дни действието на разрешителното за упражняване на дейността. Ако деянието е извършено повече от веднъж, се налага административна

имуществена санкция от 1000 EUR до 8000 EUR и разрешителното за упражняването на дейността се отнема“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

9 PJ притежава разрешително за заведение, в което извършва представляващата обект на държавен монопол в Италия дейност по продажба на тютюневи изделия.

10 По време на проверка през февруари 2016 г. митническата агенция констатира, че PJ е продал цигари на ненавършило пълнолетие лице.

11 На основание член 24, параграф 3 от Законодателен декрет № 6/2016 митническата агенция налага на PJ административна санкция глоба в размер на 1000 EUR, както и допълнителна административна санкция спиране за петнадесет дни на разрешителното му за заведение, в което се продават тютюневи изделия.

12 PJ плаща наложената му глоба. Той обаче обжалва пред Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Регионален административен съд Тоскана, Италия) допълнителната административна санкция спиране на разрешителното му за заведението, в което се продават тютюневи изделия. Посоченият съд отхвърля жалбата на PJ с решение от 27 ноември 2018 г.

13 PJ обжалва решението на Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Регионален административен съд Тоскана) пред запитващата юрисдикция Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия). Според PJ разглежданата в главното производство правна уредба е несъвместима с Директива 2014/40, тъй като по-специално санкцията спиране на разрешителното му — наложена му само за едно нарушение, което е извършил за първи път — е прекомерна и непропорционална. Затова PJ твърди, че като дава превес на принципа на предпазните мерки с цел защита на правото на здраве на малолетните и непълнолетни лица, тази правна уредба води до нарушаване на принципа на пропорционалност.

14 В това отношение запитващата юрисдикция счита, че при преценката на пропорционалността на разглежданите в главното производство санкции следва да се вземе предвид първостепенното значение, което Директива 2014/40 отдава на защитата на здравето на младите хора.

15 Запитващата юрисдикция приема, че при съвместяване на интереса за защита на здравето на младите хора с правото на икономическите оператори да извършват търговска дейност по продажба на тютюневи изделия член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 възлага на държавите членки да установят системата от санкции за постигане на целта за забрана на употребата на тютюневи изделия от малолетни и непълнолетни лица. Запитващата юрисдикция освен това отбелязва, че като предвижда в посочената разпоредба, че наложените имуществени санкции могат да бъдат от такова естество, че да неутрализират търсените с нарушението икономически изгоди, законодателят на Съюза все пак не е изключил възможността за налагане и на други административни санкции освен имуществените.

16 В това отношение запитващата юрисдикция счита, че като е предвидил спиране на разрешителните, даващи право на икономическите оператори да продават тютюневи изделия, италианският законодател е спазил изискването на Директива 2014/40 за отдаване на предимство на интереса за защита на човешкото здраве пред правото на търговците да продават тютюневи изделия. Финансовите загуби, които търговците търпели поради това спиране, били следователно обосновани и разумни.

17 При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Нарушава ли член 25, параграф 2 от [Кралски указ № 2316 от 24 декември 1934 г.], заменен с член 24, параграф 3 от [Законодателен декрет № 6/2016] — в частта, в която се предвижда, че „[к]ойто продава или предлага на лица на възраст под 18 години тютюневи изделия или електронни цигари или контейнери за многократно пълнене с наличие на никотин или нови тютюневи изделия, се наказва с административна имуществена санкция от 500 EUR до 3000 EUR и спиране за срок от 15 дни на действието на разрешителното за упражняване на дейността“ — общностните принципи на пропорционалност и на предпазните мерки, произтичащи от член 5 ДЕС, член 23, параграф 3 от Директива 2014/40, както и от съображения 21 и 60 от същата директива, като дава предимство на принципа на предпазните мерки, без да го смекчава с принципа на пропорционалност и жертвайки по този начин непропорционално интересите на икономическите оператори в полза на защитата на правото на здраве, като по този начин не осигурява точното равновесие между различните основни права, при това чрез санкция, която в нарушение на съображение 8 от [тази директива] не преследва ефективно целта да се възпре широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора?“.

По преюдициалния въпрос

Предварителни бележки

18 В рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда последният трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени. Всъщност задача на Съда е да тълкува всички разпоредби от правото на Съюза, които са необходими на националните юрисдикции, за да се произнасят по споровете, с които са сезирани, дори тези разпоредби да не са изрично посочени във въпросите, отправени от тези юрисдикции до Съда (решение от 12 декември 2019 г., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Добавка към пенсията на майките), C-450/18, EU:C:2019:1075, т. 25 и цитираната съдебна практика).

19 Въпреки че в случая запитващата юрисдикция формално е ограничила въпроса си до тълкуването, от една страна, на член 5 ДЕС и от друга страна, на разпоредби от Директива 2014/40, това обстоятелство не е пречка Съдът да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които могат да бъдат полезни за решаване на делото, с което тя е сезирана, независимо дали тази юрисдикция ги е посочила или не във въпроса си. В това отношение Съдът трябва да извлече от цялата информация, предоставена от националната юрисдикция, и по-специално от мотивите на акта за преюдициално запитване,

разпоредбите от правото на Съюза, които изискват тълкуване предвид предмета на спора (вж. в този смисъл решение от 12 декември 2019 г., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Добавка към пенсията на майките), C-450/18, EU:C:2019:1075, т. 26).

20 В случая от акта за преюдициално запитване се установява, че след проверка митническата агенция констатира, че PJ е продал цигари на ненавършило пълнолетие лице в нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица. Поради това на основание на националното право митническата агенция налага на PJ имуществена административна санкция и допълнителна административна санкция спиране за петнадесет дни на разрешителното му за заведение, в което се продават тютюневи изделия.

21 Във връзка с това, що се отнася, на първо място, до приложимостта в случая на член 5 ДЕС, следва да се отбележи, че видно от акта за преюдициално запитване, запитващата юрисдикция се позовава на този член, като иска по-конкретно да се установи как следва да се тълкува предвиденият в член 5, параграф 4 ДЕС принцип на пропорционалност.

22 В това отношение следва да се припомни, че посочената разпоредба се отнася до действията на институциите на Съюза. Първа алинея от нея предвижда, че по силата на принципа на пропорционалност съдържанието и формата на дейност на Съюза не трябва да надхвърлят необходимото за постигане на целите на Договорите. Втора алинея от същата разпоредба пък се отнася до институциите на Съюза и им възлага задължение да се съобразяват с принципа на пропорционалност, когато упражняват свои правомощия (определение от 13 февруари 2020 г., МАК ТУРС, C-376/19, непубликувано, EU:C:2020:99, т. 18 и цитираната съдебна практика).

23 В случая обаче националната разпоредба се съдържа в приетия от италианския законодател Законодателен декрет № 6/2016 и се отнася до налагането на административни санкции в случай на нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица в Италия. При тези обстоятелства член 5, параграф 4 ДЕС не е приложим към положение като разглежданото в главното производство.

24 На второ място, що се отнася до приложимостта на Директива 2014/40 и на член 23, параграф 3 от нея, в случая следва да се отбележи, първо, че видно от съображение 21 от тази директива, в съответствие, от една страна, с целите на същата, а именно да се улесни безпрепятственото функциониране на вътрешния пазар на тютюневи и свързани с тях изделия, като основното съображение е осигуряването на високо равнище на защита на здравето, особено по отношение на младите хора, и от друга страна, с Препоръка 2003/54, държавите членки следва да бъдат насърчавани да предотвратяват продажбата на тези изделия на деца и юноши, като приемат подходящи мерки за определяне и прилагане на възрастови граници.

25 При това положение, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 51 от заключението си, това насърчаване не е намерило израз в Директива 2014/40 чрез включването в нея на разпоредба, която да налага задължение за приемане на мерки за забрана на продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица.

26 Всъщност видно от съображение 48, тази директива не хармонизира условията за продажба на тютюн на националните пазари. В това съображение се посочва също, че държавите членки имат правото да регламентират тези въпроси в рамките на своята юрисдикция и се насърчават да направят това.

27 С оглед на това, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 45 от заключението си, следва да се приеме, че Директива 2014/40 не хармонизира онези от аспектите на продажбата на тютюневи изделия, които се отнасят до продажбата на такива изделия на малолетни и непълнолетни лица.

28 Следователно член 23, параграф 3 от Директива 2014/40 и въобще тази директива не са приложими в случая.

29 На трето място, следва да се припомни, че РККТ е одобрена от името на Съюза с Решение 2004/513.

30 В това отношение Съдът многократно е посочвал, че от момента на влизането му в сила международно споразумение, което е сключено от Съюза, става неразделна част от неговия правен ред (решение от 6 октомври 2020 г., Комисия/Унгария (Висше образование), C-66/18, EU:C:2020:792, т. 69 и цитираната съдебна практика). От това следва, както отбелязва генералният адвокат в точка 55 от заключението си, че РККТ е неразделна част от правото на Съюза.

31 Съгласно член 16, параграф 1 от Рамковата конвенция, озаглавен „Продажби на и от малолетни и непълнолетни лица“, всяка страна членка по тази рамкова конвенция приема и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни или други мерки на правителствено равнище за забрана на продажбите на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, както това е определено от националното законодателство. Съгласно параграф 6 от този член всяка страна членка по същата рамкова конвенция приема и прилага ефективни законодателни, изпълнителни, административни и други мерки, включително санкции, срещу продавачите и разпространителите с цел осигуряване на съответствие с член 16, параграфи 1—5.

32 При тези обстоятелства следва да се приеме, че национална разпоредба като разглежданата в главното производство по принцип трябва да се преценява с оглед на изискванията, установени в член 16 от РККТ.

33 Както обаче по същество отбелязва генералният адвокат в точка 59 от заключението си, доколкото РККТ е неразделна част от правото на Съюза, при прилагането ѝ трябва да се спазва принципът на пропорционалност като общ принцип на правото на Съюза.

34 Що се отнася, на четвърто и последно място, до приложимостта в случая на принципа на предпазните мерки, следва да се припомни, че този принцип предполага, че когато има несигурност относно наличието или обхвата на рискове, могат да бъдат взети защитни мерки, без да е необходимо да се изчаква действителното съществуване и сериозността на тези рискове да бъдат напълно установени (вж. в този смисъл решение от 6 май 2021 г., Bayer CropScience и Bayer/Комисия, C-499/18 P, EU:C:2021:367, т. 80). В това отношение е достатъчно да се отбележи, от една страна, че страните в производството не отричат рисковете, свързани с употребата на тютюневите изделия за пушене, и от друга страна, че видно от преамбюла на РККТ, научните доказателства недвусмислено са установили, че

употребата на тютюн и излагането на въздействието на тютюневия дим са свързани с многобройни причинявания на смърт, заболяване и увреждане, както и че съществува период от време между излагането на въздействието на тютюневия дим и други форми на употреба на тютюневи изделия и последващото начало на заболявания. Следователно, както отбелязва генералният адвокат в точка 65 от заключението си, този принцип не се прилага към разглежданото в главното производство положение.

35 При тези обстоятелства поставеният въпрос следва да се разбира като искане по същество да се установи дали принципът на пропорционалност допуска национална правна уредба, която при първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица предвижда, наред с налагането на административна санкция глоба, и спиране за петнадесет дни на разрешителното за продаване на такива изделия от нарушилия забраната икономически оператор.

Отговор на Съда

36 Съгласно постоянната съдебна практика при липса на хармонизация на законодателството на Съюза в областта на санкциите, приложими при неспазване на условията, предвидени от установен в това законодателство режим, държавите членки са компетентни да изберат санкции, които според тях са подходящи. При това държавите членки все пак са длъжни да упражняват компетентността си, като спазват правото на Съюза и неговите общи принципи, а следователно и като спазват принципа на пропорционалност (вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., ЕКОТЕКС БЪЛГАРИЯ, C-544/19, EU:C:2021:803, т. 84 и цитираната съдебна практика).

37 В частност предвидените в национално законодателство административни или санкционни мерки не трябва да надхвърлят границите на подходящото и необходимото за постигане на легитимно преследваните от същото това законодателство цели (вж. в този смисъл решение от 19 октомври 2016 г., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, т. 39 и цитираната съдебна практика, както и определение от 12 юли 2018 г., Пинзару и Черистиниу, C-707/17, непубликувано, EU:C:2018:574, т. 27 и цитираната съдебна практика).

38 Всъщност, когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да са несъразмерни с преследваните цели (вж. в този смисъл решения от 19 октомври 2016 г., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, т. 39 и от 6 май 2021 г., Bayer CropScience и Bayer/Комисия, C-499/18 P, EU:C:2021:367, т. 166).

39 Във връзка с това Съдът е уточнил, че строгостта на санкциите трябва да бъде в съответствие с тежестта на наказваните с тях нарушения, като по-специално се гарантира реално възпиращ ефект и същевременно се съблюдава основният принцип на пропорционалност (определение от 12 юли 2018 г., Пинзару и Черистиниу, C-707/17, непубликувано, EU:C:2018:574, т. 28 и цитираната съдебна практика).

40 Макар че запитващата юрисдикция — която единствена е компетентна да тълкува и прилага националното право — трябва да прецени дали в случая спирането на разрешителното за заведението, в което се продават тютюневи изделия, наред с налагането на глоба, е пропорционално на постигането на легитимната цел, преследвана от забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, а именно целта за защита на човешкото здраве, и по-специално за намаляване на широкото разпространение

на тютюнопушенето сред младите хора, Съдът все пак може да предостави на запитващата юрисдикция насоки за тълкуване на правото на Съюза, които да ѝ позволят да извърши тази преценка (вж. в този смисъл решение от 11 февруари 2021 г., K. M. (Санкции, наложени на капитана на плавателен съд), C-77/20, EU:C:2021:112, т. 39).

41 В случая от член 24, параграф 3 от Законодателен декрет № 6/2016 се установява, че за първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица италианският законодател е предвидил кумулативни санкции: от една страна, налагане на имуществена санкция, а от друга страна, спиране за петнадесет дни на разрешителното за заведението на нарушителя, в което се продават тютюневи изделия.

42 По отношение на кумулативното налагане на санкции италианското правителство отбелязва, че при предходния санкционен режим, който предвиждал само чисто имуществени санкции, търговците на тютюневи изделия, ръководени от икономически съображения, били готови да поемат риска от налагане на санкция за нарушение на забраната за продажба на такива изделия на малолетни и непълнолетни лица. Следователно налагането само на глоба не можело да доведе до намаляване на употребата на тютюневи изделия от младите хора.

43 В това отношение следва да се отбележи, първо, че член 16, параграф 6 от РККТ не изключва възможността наред с административна санкция глоба да бъдат налагани и неимуществени административни санкции, като например спиране на разрешителното на икономически оператор, който е нарушил забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица.

44 Второ, трябва да се има предвид, че за да може една такава санкция да има наистина възпиращ ефект и същевременно да отговаря на общия принцип на пропорционалност, нарушителите трябва да бъдат на практика лишени от икономическите изгоди от извършването на нарушения, свързани с продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, а последствията от санкциите трябва да бъдат пропорционални на тежестта на нарушенията, така че ефективно да възпират всеки от извършване на подобни нарушения.

45 При тези обстоятелства система от санкции като разглежданата в главното производство, която наред с административна санкция глоба налага и допълнителна административна санкция спиране на разрешителното на съответния икономически оператор за заведение, в което се продават тютюневи изделия, може значително да отслаби и дори да обезсмисли икономическите съображения, които биха могли да накарат търговците на тютюневи изделия да нарушават забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица.

46 В този смисъл изглежда, че предвидените от италианския законодател санкции могат, от една страна, да неутрализират получените от нарушението икономически изгоди и от друга страна, да насърчат икономическите оператори да спазват мерките за забрана на продажбата на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица.

47 Поради това система от санкции като разглежданата в главното производство изглежда подходяща за постигането на целта за защита на човешкото здраве, и по-специално за постигането на посочената в РККТ цел за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора.

48 Що се отнася до това дали тежестта на предвидените от националното законодателство санкции не надхвърля границите на необходимото за постигане на легитимно преследваните с това законодателство цели, следва, на първо място, да се установи какви последици би могло да има спирането на разрешителното на съответния икономически оператор за законното му право на стопанска инициатива.

49 В това отношение трябва да се припомни, че както следва от член 35 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и от член 9 ДФЕС, член 114, параграф 3 ДФЕС и член 168, параграф 1 ДФЕС, при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза трябва да се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве (решение от 4 май 2016 г., Philip Morris Brands и др., C-547/14, EU:C:2016:325, т. 157).

50 Съгласно постоянната съдебна практика целта за защита на здравето има по-голямо значение от икономическите интереси, като значимостта на тази цел може да обоснове негативни икономически последици, дори в големи мащаби (решение от 22 ноември 2018 г., Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, т. 54).

51 Ето защо следва да се приеме, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 75 от заключението си, че спирането на действието на разрешителното за заведение, в което се продават тютюневи изделия, при първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица по принцип не би могло да се приеме за непропорционално засягане на правото на упражняване на свободата на стопанска инициатива.

52 На второ място, по отношение на реда и условията на определяне в случая на санкциите следва да се отбележи, първо, че като предвижда спиране за петнадесет дни на разрешителното за заведението, в което се продават тютюневи изделия, член 24, параграф 3 от Законодателен декрет № 6/2016 предвижда при първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица също и налагане на глоби, чийто размер е различен в зависимост от тежестта на съответното нарушение, а това показва определено степенуване и постепенно увеличаване на санкциите, които могат да бъдат налагани.

53 Всъщност изглежда, че предвидените в посочената разпоредба ред и условия позволяват при определяне на глобите да бъдат претеглени всички обстоятелства по случая, и по-специално тежестта на неправомерното поведение на съответния икономически оператор.

54 При тези обстоятелства, както по същество отбелязва генералният адвокат в точка 79 от заключението си, съответствието между строгостта на санкцията и тежестта на нарушението, изглежда, е осигурена от глобите, придружаващи спирането на разрешителното за заведението на нарушителя, в което се продават тютюневи изделия. Всъщност в случая размерът на глобата, наложена на жалбоподателя в главното производство, е 1000 EUR, което съответства на долната граница на предвидените в случай на първо нарушение глоби.

55 Второ, следва да се отбележи, че периодът, за който се спира действието на разрешителното, е само петнадесет дни.

56 Следователно изглежда, че тази допълнителна санкция, разгледана в цялостния ѝ контекст, представлява мярка, която в случай на първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица има за цел по-специално да накаже извършеното от съответния търговец на такива изделия нарушение и да го разубеди отново да нарушава забраната, като премахне икономическите съображения, които биха могли да го накарат въпреки забраната да продава тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, без при това да му бъде отнемано разрешителното — мярка, която член 24, параграф 3 от Законодателен декрет № 6/2016 предвижда само в случай на повторно нарушение.

57 При тези обстоятелства, като се има предвид тежестта на нарушението и при условие че запитващата юрисдикция не установи друго при проверките, които следва да извърши, система от санкции като разглежданата в главното производство — която, за да лиши нарушителите от икономическите изгоди, които извличат от нарушаването на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица, и за да ги разубеди да нарушават тази забрана предвижда, при първо нарушение, наред с налагането на административна санкция глоба, и спиране за петнадесет дни на разрешителното за заведението, в което се продават тютюневи изделия — не изглежда да надхвърля границите на необходимото за гарантиране на целта за защита на човешкото здраве, и по-конкретно целта за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора.

58 С оглед на изложените съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че принципът на пропорционалност трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба — която при първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица предвижда, наред с налагането на административна санкция глоба, и спиране за петнадесет дни на разрешителното за продаване на такива изделия от икономическия оператор, нарушил забраната — ако тази правна уредба не надхвърля границите на подходящото и необходимото за постигането на целта за защита на човешкото здраве, и по-конкретно за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора.

По съдебните разноски

59 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) реши:

Принципът на пропорционалност трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба — която при първо нарушение на забраната за продажба на тютюневи изделия на малолетни и непълнолетни лица предвижда, наред с налагането на административна санкция глоба, и спиране за петнадесет дни на разрешителното за продаване на такива изделия от икономическия оператор, нарушил забраната — ако тази правна уредба не надхвърля границите на подходящото и необходимото за постигането на целта за защита на човешкото здраве, и

по-конкретно за намаляване на широкото разпространение на тютюнопушенето сред младите хора.

Подписи